



Ю.А.Нисневич

УРОВЕНЬ КОРРУПЦИИ КАК ИНДИКАТОР КАЧЕСТВА РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛИТИЧЕСКИХ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОРЯДКОВ ПОЛИАРХИЧЕСКОЙ ДЕМОКРАТИИ

Постановка задачи

Ключевые слова: государство, демократия, политический порядок, коррупция

В настоящее время при ответе на вопрос, является ли то или иное государство демократическим, используется целый ряд методов, основанных как на бинарных, так и континуальных оценках состояния и функционирования различных институтов и механизмов демократии. При этом не прекращаются споры о том, работа каких именно механизмов и институтов демократии подлежит оценке и каким образом эта оценка должна осуществляться. На мой взгляд, ключом к решению данной проблемы могло бы стать нахождение некоей характеристики государства, которая бы интегрально и более или менее адекватно отражала качество функционирования ключевых институтов демократии. Рабочая гипотеза исследования состоит в том, что в этой роли может выступить такая характеристика государства, как уровень (распространение) коррупции в публичной сфере. Но прежде чем ее обосновывать, необходимо операционализировать само понятие «демократия»¹.

¹ См. Мангейм, Рич 1997.

Подобно многим другим концептам политической науки, понятие «демократия» не имеет единого общепризнанного определения. Как отмечает Л.Даймонд, «в теоретической и эмпирической литературе по демократии (а объем ее быстро увеличивается) царят столь значительные концептуальные путаница и беспорядок, что Д.Коллер и С.Левицки смогли обнаружить более 550 „подвидов“ демократии»². Такая ситуация обусловлена не только тем, что в процессе развития цивилизации демократия, как и любое другое общественное явление, непрерывно трансформируется, но и тем, что она многогранна и может рассматриваться под разными углами зрения — политико-институциональным, процессуально-процедурным, культурологическим и аксиологическим³.

² Даймонд 1999: 11.

³ Грачев, Мадатов 2004: 3—4.

Наиболее адекватным поставленной выше задаче представляется политико-институциональный подход. Однако и в его рамках существ-

вуют различные трактовки демократии. В соответствии с одной из них, восходящей еще к древнегреческим философам, демократия — это форма правления⁴. Именно так она интерпретируется, в частности, в знаменитом высказывании У.Черчилля: «Демократия — наихудшая форма правления, за исключением всех остальных»⁵. Вместе с тем некоторые авторы характеризуют ее как политическую систему⁶ (систему управления⁷, систему отношений между управляющими и управляемыми⁸) или как политический режим⁹, причем часто эти термины используются как равнозначные.

На мой взгляд, последние две трактовки едва ли могут использоваться при операционализации понятия «демократия». Политическая система — одна из наиболее комплексных и многоуровневых категорий политической науки, включающая в себя не только институциональные, но и ролевые, нормативные, ценностные и информационно-коммуникативные компоненты¹⁰. Так, А.Соловьев определяет ее как «целостную и динамическую совокупность однотипных, дополняющих друг друга и взаимодействующих на основе единых норм — ролей, отношений, институтов и ценностей, обеспечивающих целостность власти и позволяющих целенаправленно влиять на положение социальных групп и конструировать общественные отношения»¹¹. В свою очередь, политический режим есть «совокупность наиболее типичных методов функционирования основных институтов власти, используемых ими ресурсов и способов принуждения, которые оформляют и структурируют реальный процесс взаимодействия государства и общества»¹², то есть данная категория наиболее адекватна для описания различных политических практик¹³.

Форма правления — одно из базовых понятий юридической науки. В теории государства и права под формой правления понимаются «структура, способ образования и правовое положение высших органов государства (главы государства, парламента, правительства), а также установленный порядок взаимоотношений между ними»¹⁴. Форма правления есть «наиболее внешнее содержание государства»¹⁵, конституционно закрепленная модель отношений между высшими органами власти. Реальный порядок их функционирования, который может существенно отличаться от конституционного, именуется государственным режимом¹⁶.

Для того чтобы избежать терминологического пересечения с понятием формы правления, используемым в юридической науке, при сохранении понятийного разграничения нормативного описания и реального состояния политической системы, ядром которой является система государственной власти, представляется целесообразным ввести понятие формы организации политических и государственных порядков как нормативного выражения содержания политической системы. При этом реальное функционирование таких порядков и будет составлять смысл понятия «политический режим». Принципиально важно отметить, что под государственными порядками в данном контексте понимается не весь многомерный и многоаспектный комплекс правил и

⁴ Хантингтон 2003: 15—16.

⁵ Цит. по: Душенко 2008.

⁶ Даль 2000: 33; Хантингтон 2003: 282.

⁷ Сартори 1993: 82.

⁸ Карл, Шмиттер 1991.

⁹ Шмиттер 1996; Даль 2010.

¹⁰ Пушкарева 2007.

¹¹ Соловьев 2008: 230.

¹² Там же: 233.

¹³ Мельник 2004: 363—366.

¹⁴ Венгеров 2007: 124.

¹⁵ Мишин 2000: 77.

¹⁶ Конституционное (государственное) право 2000: 342.

условий функционирования системы управления государством, а наиболее общие принципы формирования и организации деятельности государственной власти как «самой мощной формы проявления политической власти»¹⁷.

¹⁷ Мельник 2004: 493.

При предлагаемом подходе демократия будет определяться как форма организации политических и государственных порядков; политический режим, реализующий на практике присущие демократии политические и государственные порядки, — как демократический режим; а государство, в котором действует такой режим, — как демократическое государство.

Теперь нам надо установить набор политических и государственных порядков, которые определяют существенные свойства демократии и отличают ее от иных форм организации политических и государственных порядков, таких как авторитаризм и тоталитаризм.

В рамках минималистского подхода, восходящего еще к Й.Шумпетеру и трактующего демократию как «институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть принимать решения путем конкурентной борьбы за голоса избирателей»¹⁸, сущность демократии связывается со свободными, честными, состязательными выборами. Данный критерий позволяет оценивать демократичность / недемократичность политического режима, а следовательно, и государства, в котором он действует, как дихотомическую величину¹⁹.

¹⁸ Шумпетер 1995: 238.

¹⁹ Хантингтон 2003: 21—22.

Подобного рода дихотомический подход используется, в частности, в исследовании «Свобода в мире» (Freedom in the World), которое с 1972 г. ежегодно проводит «Freedom House». При оценке того, какие из существующих в мире государств можно считать электоральными демократиями, а какие нет, здесь учитываются такие показатели, как наличие конкурентной многопартийной системы и всеобщего избирательного права, регулярное проведение свободных и честных выборов при тайном голосовании, открытость избирательной кампании и доступ всех участвующих в ней партий к средствам массовой информации²⁰.

²⁰ Freedom 2010.

Безусловно, свободные, честные, состязательные выборы — необходимое условие демократии. Однако демократические политические и государственные порядки должны действовать не только во время избирательных кампаний, но и между выборами.

Более широкая трактовка базовых институтов демократии содержится в концепции полиархии, разработанной Р.Далем. Согласно этой концепции, демократическая система в масштабах государства может считаться полиархией, если в ней имеется полный набор институциональных механизмов, обозначенных Далем как «политические институты современной представительной демократии»²¹. Показательно, что, определяя современную демократию как полиархию, Даль характеризовал последнюю как политический порядок²².

²¹ Даль 2000: 85.

²² Даль 2003: 341.

Близко к понятию полиархии и введенное Л.Даймондом понятие либеральной демократии, которая «предполагает наличие достаточного

²³ Даймонд 1999:
12.

²⁴ Freedom 2010.

числа гражданских свобод и высокого уровня плюрализма, способных обеспечить свободное и осмысленное соревнование интересов и подержание власти закона между выборами, равно как и при их проведении»²³. Более того, выделяемые Даймондом элементы либеральной демократии во многом аналогичны тем, что были отнесены Далем к обязательным для демократии полиархической. Следует отметить, что именно к ним по большей части и сводятся критерии, которыми руководствуется «Freedom House», подразделяя государства на «свободные», «частично свободные» и «несвободные»²⁴.

На мой взгляд, подходы, используемые сегодня для эмпирической оценки того, какие из современных государств действительно можно квалифицировать как демократические, не являются оптимальными. Это относится не только к подходу «Freedom House», но и к тем, на которых строятся такие авторитетные рейтинги уровня демократичности, как «Полития IV» (Polity IV), Индекс демократии (Democracy Index) и Индекс трансформации Бертельсманна (Bertelsmann Transformation Index).

²⁵ Даль 2000:
85—86.

Разработку нового подхода следует начать с установления набора политических и государственных порядков, определяющих сущностные свойства полиархической демократии. За основу такого набора естественно взять список политических институтов современной представительной демократии, предложенный Далем²⁵.

В этот список, разумеется, входят выборы, являющиеся общепризнанным атрибутом демократии. При этом, согласно Далю, такие выборы должны быть не только свободными и честными, но и частыми.

²⁶ Острогорский
1997.

Вопрос о частоте проведения выборов требует уточнения. На опасность абсолютизации избирательного принципа еще в начале XX в. указывал М.Острогорский²⁶. Представление о том, что чем шире он применяется, тем больше свободы, ошибочно. Как показывает мировая политическая практика, неоправданно частое обращение к выборам создает благоприятную почву для манипулирования волеизъявлением граждан и административного принуждения, и его следствием становится не усиление власти народа, а ее распыление или даже утрата. Таким образом, принципиальное значение имеет не столько частота, сколько регулярность проведения выборов и соблюдение законодательно установленной периодичности избирательных циклов.

Впрочем, в далевском списке политических институтов на первом месте стоят не выборы, а «выборность должностных лиц». Этим подчеркивается первостепенная важность для полиархической демократии выборного порядка формирования властных органов, который, с одной стороны, обеспечивает представительный характер власти, а с другой — политический контроль граждан над ее деятельностью. Но чтобы постоянно поддерживать и то и другое, выборность должностных лиц должна быть дополнена их сменяемостью по результатам выборов. Необходимость такого уточнения обусловлена тем, что между выборностью должностных лиц и их сменяемостью не всегда существует жесткая

зависимость, а длительное пребывание на своих постах высших руководителей государства чревато серьезными деформациями демократических порядков.

Далее в списке Даля фигурируют два взаимосвязанных института, направленные на обеспечение свободного обмена информацией: «свобода выражения», которая предполагает «не только... право быть услышанным», но и «право слышать, что говорят другие»²⁷, и «альтернативные источники информации».

²⁷ *Даль 2000: 96.*

Важность первого из этих институтов определяется тем, что «безмолвные граждане — это идеальные подданные для авторитарного правителя и несчастье для демократии», ибо «без свободы выражения граждане очень скоро лишаются способности влиять на программу и очерченность правительственных решений»²⁸. Что касается альтернативных, не зависящих друг от друга источников информации, то без них невозможны ни артикуляция всего спектра существующих в обществе мнений, ни «информированное знание». Как следует из общей теории информации, только при использовании множества таких источников, каждый из которых обладает собственными шумами и помехами, может быть получена достаточно объективная и достоверная картина окружающей действительности и происходящих в ней процессов и событий²⁹.

²⁸ *Там же.*

²⁹ *Нисневич 2012: 95.*

Следующий упомянутый Далем политический порядок — «автономия ассоциаций» — тоже принципиально важен для полиархической демократии. Потеря автономии, как писал Острогорский, приводит к бюрократизации политических партий, и они «соединяются с государством с сомнительной пользой для общественного блага в ущерб элементарным принципам, регулирующим взаимоотношения между государством и гражданами»³⁰. Угроза такого поворота событий значительно усиливается, когда государство вмешивается в деятельность партий и включает властно-принудительные механизмы их «сортировки», стремясь удалить с политического поля оппозиционные силы. Аналогичной опасности подвергаются и неполитические объединения граждан.

³⁰ *Острогорский 1997: 544.*

Последний из вошедших в список Даля институтов — «всеобщие гражданские права» — требует определенного уточнения.

В юридически оформленной международными пактами системе прав и свобод человека принято выделять гражданские права, обеспечивающие духовную и физическую свободу индивида, и политические права, связанные с участием в общественно-политической жизни, формированием государственных органов и организованным давлением на власть. Для полиархической демократии необходимо, чтобы все граждане государства в полном объеме обладали политическими и гражданскими правами, провозглашенными во Всеобщей декларации прав человека³¹ и закрепленными Международным пактом о гражданских и политических правах³². Поэтому рассматриваемый порядок целесообразно определить как всеобщие гражданские и политические права, установленные международными актами.

³¹ *Всеобщая декларация 1948.*

³² *Международный пакт 1966.*

Перечисленные Далем политические и государственные порядки, составляющие, по его мнению, суть полиархической демократии, касаются в первую очередь принципов формирования властных органов и деятельности граждан, в том числе во взаимоотношениях с государственной властью. Но чтобы демократия была реальной, должны быть заданы и соответствующие основы непосредственного функционирования государственной власти.

Во многих исследованиях современной демократии в качестве ее значимого атрибута отмечается «демократическая подотчетность правительства по отношению к гражданам»³³, «ответственность правителей перед управляемыми»³⁴, «ответственность правительства перед населением»³⁵. Поэтому представляется целесообразным включить в набор политических и государственных порядков полиархической демократии такой порядок, как подотчетность и ответственность власти (перед гражданами).

Разумеется, главным средством обеспечения подотчетности и ответственности власти служат регулярно проводимые, свободные и честные выборы. Но подотчетность и ответственность должны сохраняться и между выборами, а для того чтобы все поддерживающие их механизмы, включая контроль со стороны политической оппозиции, гражданский контроль и различные формы взаимодействия власти и общества³⁶, могли эффективно работать, власть должна быть открытой и транспарентной (прозрачной). Открытость и транспарентность всей системы государственных органов — это институциональная основа подотчетности и ответственности власти перед гражданами, функционирования механизмов обратной связи, постоянных взаимодействий между обществом и властью.

NB! Понятия «открытость» и «транспарентность» («прозрачность») не вполне синонимичны³⁷. Открытость представляет собой явление коммуникативного плана, суть которого в наличии каналов легального воздействия на власть всего спектра политических, экономических и социальных сил общества. В свою очередь, транспарентность предполагает максимально возможную (и закрепленную законодательно) доступность для граждан и их объединений различных типов достоверной информации о деятельности институтов и органов государства.

По мнению Ф.Хайека, «пожалуй, ничто не свидетельствует так ярко об особенностях жизни в свободных (то есть демократических — Ю.Н.) странах, отличающих их от стран с авторитарным режимом, как соблюдение великих принципов правозаконности. Если отбросить детали, это означает, что правительство ограничено в своих действиях заранее установленными гласными правилами, дающими возможность предвидеть с большой точностью, какие меры принуждения будут применять представители власти в той или иной ситуации. По классиче-

скому определению А.Дайси, правозаконность — это прежде всего абсолютный авторитет и главенство действующего законодательства, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключаящие не только произвол со стороны правительства, но и саму возможность действовать в каких-то ситуациях по своему усмотрению»³⁸.

³⁸ Хайек 2005: 90.

³⁹ Нерсесянц 2010: 7.

С учетом несводимости друг к другу права и закона³⁹, понятие правозаконности, введенное Дайси, требует уточнения. С правовой точки зрения правозаконность может быть определена как абсолютный авторитет и главенство прав и свобод, провозглашенных Всеобщей декларацией прав человека и закрепленных международными нормативными актами, и действующего законодательства государства, правовым основанием которого являются обеспечение и защита прав и свобод его граждан, противопоставленные произвольным распоряжениям властей и исключаящие не только произвол, но и саму возможность власти действовать в каких-либо ситуациях по собственному усмотрению.

При такой интерпретации правозаконности это понятие задает иерархию права и закона в жизнедеятельности государства. Абсолютный приоритет в регулировании социальных отношений отдается правам и свободам человека. Закрепленные международными актами, а также общепризнанные принципы и нормы права не могут нарушаться никакими национальными законами, даже принятыми в полном соответствии с демократическими процедурами. Вместе с тем государство, все его органы, учреждения и должностные лица, а также граждане и их объединения обязаны действовать исключительно в рамках закона, источником которого являются права и свободы человека и гражданина.

Представляется, что трактуемая таким образом правозаконность (верховенство закона) должна входить в набор политических и государственных порядков полиархической демократии.

И последнее, что, на мой взгляд, целесообразно включить в данный набор, — это разделение властей.

Идея разделения власти на судебную, законодательную и исполнительную с целью предотвращения ее монополизации и единоличной или групповой узурпации была сформулирована еще Аристотелем в его трактате «Политика» и теоретически обоснована и развита в конце XVII — начале XVIII в. в трудах Дж.Локка и французских просветителей. В настоящее время разделение властей рассматривается как необходимая составляющая демократических практик⁴⁰ и существенный признак демократического правового государства⁴¹.

⁴⁰ Сергеев 2007.

⁴¹ Соловьев 2008: 192—194.

Одной из наиболее устойчивых современных тенденций развития демократических политических систем является тенденция к глубокой функционально-иерархической децентрализации власти, ее разделению как по функциям (по горизонтали), так и по уровням компетенции и ответственности (по вертикали). К ключевым направлениям децентрализации власти по вертикали, характерным сегодня и для федеративных, и для унитарных государств, относится разделение полномочий и ответственности между центральным, региональным и местным уров-

⁴² Чихладзе 2005, 2006.

нями власти. Особую роль в вертикальной децентрализации власти играет местное самоуправление, которое считается (прежде всего в Европе) одним из важнейших элементов демократических государственных порядков⁴². Можно ожидать, что в ближайшем будущем в наборе политических и государственных порядков полиархической демократии разделение властей уступит место более общему демократическому порядку — децентрализации власти.

Таким образом, в набор политических и государственных порядков, которые определяют сущностные свойства полиархической демократии и отличают ее от иных форм организации политических и государственных порядков, должны войти:

- выборность и сменяемость по результатам выборов должностных лиц;
- свободные, честные, регулярно проводимые в установленные сроки выборы;
- свобода выражения;
- альтернативные источники информации;
- автономия ассоциаций;
- всеобщие гражданские и политические права, установленные международными актами;
- подотчетность и ответственность власти;
- правозаконность (верховенство закона);
- разделение властей.

Оценка состояния и качества реализации указанных порядков, как представляется, и позволит определить, какие из существующих сегодня в мире государств можно считать полиархическими демократиями, а какие нет. На мой взгляд, решать эту задачу целесообразно в два этапа на основе общего дихотомического подхода.

В соответствии с дихотомическим подходом все государства следует подразделять на демократические и недемократические, а не умножать сущности, вводя в научно-исследовательский оборот различные «демократии с прилагательными» — переходные, гибридные, имитационные и прочие недо- и псевдodemократии. Как справедливо подчеркивает А.Мельвиль, «демократии с прилагательными» нужно концептуализировать в иной, недемократической, понятийной рамке, ведь «в фокусе анализа должны быть не те или иные „прилагательные“ к „демократии“, а сам предмет (предикат)», а он, «строго говоря, вовсе не является демократией»⁴³.

⁴³ Мельвиль 2007.

На первом этапе как недемократические отделяются государства, в которых не выполняются минимальные условия современной представительной демократии — «выборность и сменяемость по результатам выборов должностных лиц» и «свободные, честные, регулярно проводимые в установленные сроки выборы».

Для оценки состояния и качества реализации этих двух порядков используются бинарные индикаторы, которые принимают значение 1, если порядок реализуется, и 0 — если нет. Если конъюнкция этих инди-

каторов равна 0, то есть если хотя бы один из порядков не реализуется, то государство относится к недемократическим.

Целесообразность использования для отделения недемократических государств не только бинарного индикатора свободных и честных выборов, как это фактически делается в уже упоминавшемся исследовании «Свобода в мире», но и бинарного индикатора сменяемости власти обусловлена тем, что, как отмечает Т.Карозерс, даже при изначально достаточно свободных и честных выборах возможно возникновение режима «доминирующей власти», когда «одна политическая группировка — будь то движение, партия, семья или отдельный лидер — доминирует в системе таким образом, что в обозримом будущем смена власти представляется маловероятной»⁴⁴. А такого рода режим не может быть квалифицирован как полиархический — и не только потому, что «результатом длительного удержания власти одной политической группировкой обычно становится крупномасштабная коррупция и „приятельский капитализм“ (crony capitalism)»⁴⁵, но и потому, что даже семантически полиархия означает «многовластие, власть многих»⁴⁶.

⁴⁴ Карозерс 2003.

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Даль 2000: 90.

Подобный подход с трехуровневым (0,1,2) представлением комбинации указанных индикаторов был использован в опубликованном в 2010 г. Докладе ООН о развитии человека⁴⁷. При этом государства, в которых действует порядок свободных и честных выборов, но отсутствует сменяемость должностных лиц по результатам выборов, были отнесены к «демократическим без сменяемости», хотя интерпретация таких государств как демократических, как было показано выше, вызывает серьезные возражения.

⁴⁷ ПРООН 2010.

Бинарная оценка практической реализации этих двух минимально необходимых для демократии порядков должна производиться по прошествии не менее чем трех избирательных циклов с момента падения предшествующего тоталитарного или авторитарного режима. За этот период либо практика проведения в установленные сроки свободных и честных выборов и смены по их результатам должностных лиц приобретает устойчивый характер, либо проявится целенаправленное подавление правящим режимом политической конкуренции, в том числе и в процессе выборов. До истечения данного периода соответствующие государства следует относить к переходному типу. Примерами таких государств сегодня могут служить Афганистан, Грузия, Египет, Ирак, Кыргызстан, Тунис.

На втором этапе для выделения государств, где действительно сложился режим полиархической демократии, оцениваются состояние и качество реализации семи оставшихся политических и государственных порядков из предложенного выше набора. Оценка состояния и качества реализации каждого из этих порядков носит континуальный характер и может производиться по индикатору, значения которого в нормированном выражении изменяются в диапазоне от 0 (порядок практически не реализуется) до 1 (порядок реализуется с максимально высоким качеством). При дихотомическом подходе к полиархическим демократиям

могут быть отнесены лишь те государства, у которых значения всех семи нормированных индикаторов не опускаются ниже некоего минимально допустимого порогового значения⁴⁸.

⁴⁸ Следует отметить, что такое пороговое значение устанавливается исследователями более или менее произвольно и зависит от их позиции.

Государства, у которых индикатор хотя бы одного из указанных порядков меньше порогового, не являются полиархиями. Как правило, в них действует режим, который был определен Карозерсом как «бесплодный плюрализм». В такого рода странах «обычно существует некоторая политическая свобода, регулярно проводятся выборы и происходит чередование у власти действительно отличающихся друг от друга политических группировок. Несмотря на эти положительные признаки, демократия остается поверхностной и проблематичной. Политические элиты всех главных партий или группировок воспринимаются массовым сознанием как коррумпированные, неэффективные и эгоистичные, глубоко безразличные к судьбе страны. Чередуясь у власти, они только спекулируют на ее проблемах, не решая ни одной из них»⁴⁹.

⁴⁹ Карозерс 2003.

Таким образом, при использовании предложенного подхода выделяются три группы государств: недемократические государства, где не выполняются минимальные требования демократии; государства, которые не могут считаться полиархическими демократиями вследствие низкого качества реализации в них соответствующих политических и государственных порядков (или их части); и полиархические демократии. Кроме того, может существовать особая группа переходных государств, оценку демократичности которых проводить преждевременно.

К сожалению, практическое применение данного подхода затруднено тем, что в проводимых в настоящее время межгосударственными и неправительственными организациями государствоведческих исследованиях⁵⁰ отсутствует исчерпывающий набор прямых индикаторов состояния и качества реализации семи политических и государственных порядков полиархической демократии, требующих континуальной оценки. На мой взгляд, путем к разрешению данной проблемы могло бы стать уменьшение размерности признакового пространства континуальной оценки качества реализации полиархической демократии — в пределе с исходной семимерной до одномерной. Для этого необходимо найти институциональную характеристику государства, способную интегрально отражать состояние и качество реализации всех семи указанных политических и государственных порядков и полиархической демократии в целом и при этом получившую достаточно полное освещение в имеющихся государствоведческих исследованиях.

⁵⁰ Список основных проводимых в настоящее время государствоведческих исследований см. Нисневич 2011а.

Для выявления такой характеристики следует обратиться к базовому понятию «демократия» в процессуальном аспекте. По мнению А.Пшеворского, «суть демократии заключается в конкуренции политических сил, имеющих противоположные интересы»⁵¹. И действительно, процессуальное предназначение политических и государственных порядков полиархической демократии состоит именно в обеспечении политической, информационной и социальной конкуренции. При должной реализации политических и государственных порядков поли-

⁵¹ Пшеворский 2000: 109.

архической демократии главным приводным механизмом всех процессов в государстве служит добросовестная, транспарентная и профессиональная конкуренция в законодательно-правовом поле.

Если же демократические политические и государственные порядки не реализуются надлежащим образом, то происходит свертывание политической, информационной и социальной конкуренции и на первый план в качестве основы функционирования государства неизбежно выходит коррупция. Это обусловлено тем, что только при качественном функционировании демократических порядков возможен постоянный политический и гражданский контроль над деятельностью власти, являющийся ключевым условием эффективного противодействия коррупции и ее подавления⁵².

⁵² Нисневич 2011б.

В связи с этим можно предположить, что уровень (распространение) коррупции в публичной сфере способен служить индикатором качества реализации политических и государственных порядков полиархической демократии. Если уровень коррупции превышает некое пороговое значение, это свидетельствует о недопустимо низком качестве реализации одного или нескольких демократических политических и государственных порядков, а значит, о том, что рассматриваемое государство не может считаться полиархической демократией.

В пользу такого предположения в определенной мере говорит и описание Карозерсом той ситуации, которая складывается при режиме «бесплодного плюрализма»: «В целом политика рассматривается как затхлая *коррупцированная область* (здесь и далее курсив мой. — Ю.Н.) господства элиты, от которой страна не видит ничего хорошего и которая, соответственно, не заслуживает уважения. Государство остается неизменно слабым. <...> Сменяющие друг друга правительства неспособны достичь прогресса в решении большинства проблем, стоящих перед страной, — от преступности и *коррупции* до здравоохранения, образования и благосостояния общества в целом»⁵³.

⁵³ Карозерс 2003.

В настоящее время проводятся два государствоведческих исследования, в которых систематически определяются значения прямых индикаторов состояния коррупции в публичной сфере большинства современных государств⁵⁴. Во-первых, это исследование международной неправительственной организации «Transparency International», с 1995 г. ежегодно составляющей Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index). При расчете Индекса используется шкала от 10 (коррупция практически отсутствует) до 0 (очень высокий уровень коррупции). Во-вторых, это осуществляемое с 1996 г. Всемирным банком исследование качества государственного управления, в рамках которого, в частности, вычисляется Индекс контроля над коррупцией (Control of Corruption Index), где уровень коррупции оценивается по шкале от -2,5 (максимальное коррупционное воздействие) до 2,5 (минимальное коррупционное воздействие).

⁵⁴ Нисневич 2012: 138—139.

Для эмпирической оценки того, какие из существующих государств могут быть отнесены к полиархическим демократиям, представ-

ляется предпочтительным использовать Индекс восприятия коррупции, который является более чувствительным инструментом измерения коррупции в публичной сфере государств со средним и низким ее уровнем⁵⁵.

⁵⁵ Нисневич, Стукал 2012.

Таким образом, можно сформулировать следующую гипотезу, безусловно требующую эмпирической проверки:

Интегральным индикатором континуального качества реализации политических и государственных порядков полиархической демократии служит уровень (распространение) коррупции в публичной сфере. Достоверная эмпирическая оценка этого индикатора может быть почерпнута из Индекса восприятия коррупции, определяемого «Transparency International». К полиархическим демократиям правомерно относить только те государства, применительно к которым значение Индекса восприятия коррупции не опускается ниже некоего минимально допустимого порога, устанавливаемого исходя из степени эффективности подавления коррупции в публичной сфере.

Библиография

- Венгеров** А.Б. 2007. *Теория государства и права*. — М.
- Всеобщая декларация прав человека**. 1948 (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml).
- Грачев** М.Н., Мадатов А.С. 2004. *Демократия: Методология исследования, анализ перспектив*. — М.
- Даймонд** Л. 1999. Прошла ли «третья волна» демократизации? // *Полис*. № 1.
- Даль** Р. 2000. *О демократии*. — М.
- Даль** Р. 2003. *Демократия и ее критики*. — М.
- Даль** Р. 2010. *Полиархия: участие и оппозиция*. — М.
- Душенко** К. 2008. *Цитаты из всемирной истории: От древности до наших дней*. — М. (<http://www.imobilco.ru/books/-/4229/>).
- Карл** Т., Шмиттер Ф. 1991. *Что есть демократия?* (http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Article/karl_dem.php).
- Карозерс** Т. 2003. Конец парадигмы транзита // *Политическая наука*. № 2 (<http://www.twirpx.com/file/459761/>).
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран**. 2000. Т. 1—2. — М.
- Мангейм** Дж.Б., Рич Р.К. 1997. *Политология: Методы исследования*. — М.
- Международный пакт о гражданских и политических правах**. 1966 (http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml).
- Мельвиль** А.Ю. 2007. Демократические транзиты // *Политология: Лексикон*. — М.
- Мельник** В.А. 2004. *Современный словарь по политологии*. — М.

- Мишин** А.А. 2000. *Конституционное право зарубежных стран.* — М.
- Нерсесянц** В.С. 2010. *Общая теория права и государства.* — М.
- Нисневич** Ю.А. 2011а. Метод сравнительно-институционального анализа // *МЭиМО.* № 5.
- Нисневич** Ю.А. 2011б. Гражданский контроль как механизм противодействия коррупции: проблемы реализации в России // *Полис.* № 1.
- Нисневич** Ю.А. 2012. *Государство XXI века: тенденции и проблемы развития.* — М.
- Нисневич** Ю.А., Стукал Д.К. 2012. Многоликая коррупция и ее измерение в исследованиях международных организаций // *МЭиМО.* № 2.
- Острогорский** М.Я. 1997. *Демократия и политические партии.* — М.
- ПРООН.** 2010. *Реальное богатство народов: пути к развитию человека.* — М.
- Пушкарева** Г.В. 2007. Политическая система // *Политология: Лексикон.* — М.
- Пшеворский** А. 2000. *Демократия и рынок: Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке.* — М.
- Сартори** Дж. 1993. Вертикальная демократия // *Полис.* № 2.
- Сергеев** В.М. 2007. Демократия // *Политология: Лексикон.* — М.
- Соловьев** А.И. 2008. *Политология: Политическая теория, политические технологии.* — М.
- Хайек** Ф.А. 2005. *Дорога к рабству.* — М.
- Хантингтон** С. 2003. *Третья волна: Демократизация в конце XX века.* — М.
- Хелд** Д., Гольдблатт Д., Макгрю Э., Перратон Д. 2004. *Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура.* — М.
- Чихладзе** Л.Т. 2005. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // *Право и политика.* № 9, № 12.
- Чихладзе** Л.Т. 2006. Историко-теоретические аспекты развития местного самоуправления и местного управления в государствах Европы // *Право и политика.* № 1.
- Чуклинов** А.Е. 2006. «Прозрачная» государственная политика: некоторые проблемы теории и практики // *Вестник Российского университета дружбы народов.* Сер.: Политология. № 8.
- Шмиттер** Ф. 1996. Размышления о гражданском обществе и консолидации демократии // *Полис.* № 5.
- Шумпетер** Й. 1995. *Капитализм, социализм и демократия.* — М.
- Freedom in the World 2010: Methodology** (http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=363&year=2010).